

**14.03.2024**

**El papel de los economistas en la valoración social y la formulación  
de las políticas públicas**

Acto de entrega de la distinción Colegiado de Honor del Colegio de Economistas  
de Madrid

Madrid

Pablo Hernández de Cos

Gobernador

---

Vicerrectora de Economía de la Universidad Complutense de Madrid, decana-presidenta del Colegio de Economistas de Madrid, presidente del Consejo General de Economistas, miembros de la Junta de Gobierno del Colegio de Economistas, resto de las autoridades, señoras y señores:

Quiero empezar agradeciendo al Colegio de Economistas de Madrid el otorgarme esta distinción de Colegal de Honor. Es para mí un gran honor recibirla, y también haber tenido como introductor, con su brillante —aunque excesivamente generosa— *laudatio*, a mi querido profesor, mentor y amigo José Manuel González-Páramo, quien ha ejercido sobre mí un doble magisterio: académico —no en vano dirigió mi tesis doctoral—, y profesional, ya que, a su lado, en el Banco Central Europeo, pude profundizar en las interioridades y sutilezas de la banca central, en general, y de la política monetaria, en particular.

En esta ocasión me gustaría abordar un tema que, en cierto modo se ha convertido en una obsesión personal<sup>1</sup>, pero cuya respuesta creo esencial para lograr un futuro de mayor prosperidad:

¿Qué papel podemos y debemos desempeñar los economistas en el modo en que los ciudadanos valoran las políticas públicas, y en la manera en que los responsables políticos las formulan?

Una respuesta adecuada a esta cuestión debería ayudar a poner en valor la aportación social de la profesión de los economistas, pero, sobre todo, permitiría impulsar mejores políticas públicas.

Este tema y este acto me ofrecen, además, una excelente oportunidad para rendir un merecido tributo a quien durante 40 años perteneció a este Colegio de Economistas y durante casi 25 años dirigió el Servicio de Estudios del Banco de España: José Luis Malo de Molina, quien tristemente nos dejó hace unos días. Durante ese cuarto de siglo, uno de los *leitmotiv* de su actuación fue contribuir a la modernización económica y social de nuestro país a través de la función de asesoramiento que ejerce el Banco de España. Conectaba así su labor con la tradición que inició Germán Bernácer y que tuvo un punto álgido con las contribuciones al Plan de Estabilización de Joan Sardà.

En mi opinión, la aportación fundamental que podemos hacer los economistas en este ámbito es ofrecer con rigor y honestidad intelectual nuestros conocimientos teóricos y empíricos para que la sociedad pueda obtener los beneficios de unas políticas públicas basadas en evidencias. Y para ello resulta necesario que el proceso de formulación de las

---

<sup>1</sup> Pablo Hernández de Cos. (2023). "[El economista y las políticas: el ejercicio de una disciplina que \(nos\) disciplina](#)". *Economistas*, 182

políticas incorpore una cultura de evaluación, que alimente todo su ciclo de diseño y ejecución<sup>2</sup>.

En las sociedades democráticas, esta cultura de la evaluación promovería, además, la transparencia de las actuaciones de los responsables políticos y sus resultados, lo que facilitaría la rendición de cuentas y su control democrático por parte del Parlamento y de los ciudadanos, incrementando su legitimidad.

Como señaló Agustín Carstens con ocasión de su discurso de aceptación del Premio de Economía Rey de España<sup>3</sup>, una mayor eficacia y legitimidad de las políticas públicas contribuirían a aumentar la confianza en las instituciones. Algo que resulta hoy particularmente necesario para superar el clima de desconfianza en las instituciones presente en muchos países de nuestro entorno, y que en España ha alcanzado, desde la crisis financiera internacional, niveles particularmente elevados<sup>4</sup>. Una desconfianza que contribuye, a su vez, a la polarización y al populismo.

Pero este potencial de nuestra profesión para la mejora del rendimiento social de las políticas públicas no debe ocultar los retos y las limitaciones que existen para su materialización en la realidad. A continuación, apuntaré cinco grandes retos para la plena consolidación de unas políticas públicas basadas en evidencias y algunas propuestas para superarlos.

### **Un primer reto es ampliar el enfoque de nuestro marco analítico**

Con carácter general, los economistas no hemos prestado suficiente atención al proceso político y administrativo en el que se desarrollan las políticas como condicionante fundamental de su diseño y ejecución. La «economía política» subraya precisamente la necesidad de que el enfoque económico se complemente con el de otras ciencias para optimizar el rendimiento y el apoyo social de las políticas.

Esta complementariedad es, si acaso, más importante en el contexto actual en el que algunas de las mayores perturbaciones económicas que hemos sufrido en los últimos años han derivado de factores exógenos al sistema económico, como la pandemia o las tensiones y conflictos geopolíticos. Profundizar en las causas y el impacto de estos

---

<sup>2</sup> Pablo Hernández de Cos. (2021). "Las consideraciones de largo plazo en la política económica. El papel de las políticas basadas en evidencias". Discurso en el acto de entrega al Banco de España de la Gran Cruz al Mérito en el Servicio de la Economía 2021 del Consejo General de Economistas, 19 de octubre  
<https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/Gobernador/Arc/Fic/hdc191021.pdf>

<sup>3</sup> Agustín Carstens. (2022). Discurso en el acto de entrega del Premio de Economía Rey de España instituido por la fundación Celma Prieto.  
[https://www.premiodeeconomia.org/f/webwpm/INF/Premiados/Ficheros/Discurso\\_Celma\\_Prieto\\_2022\\_web.pdf](https://www.premiodeeconomia.org/f/webwpm/INF/Premiados/Ficheros/Discurso_Celma_Prieto_2022_web.pdf)

<sup>4</sup> De acuerdo con el Eurobarómetro (2022), un 10 % de los españoles dicen confiar en los partidos políticos. Entre los países de la UE, este porcentaje solo es mayor que el que se registra en Francia (8 %) y en Letonia (6 %), y similar al que se observa en Grecia (11 %).

fenómenos exige la incorporación a nuestro marco analítico del conocimiento proveniente de otras disciplinas.

Del mismo modo, el enfoque de los economistas ha tendido a subestimar los efectos asimétricos y heterogéneos de las actuaciones públicas o los efectos diferenciales que se producen durante la transición hacia un estado estacionario. Por ello, se hace necesario un análisis más granular que permita contemplar explícitamente esta heterogeneidad y la secuencia temporal de los efectos de las políticas<sup>5</sup>.

Esta mayor profundidad del análisis facilitaría, por ejemplo, la identificación de grupos de población que resulten perdedores de una determinada reforma económica, a pesar de que se logre un beneficio agregado positivo, y si así se considera necesario, la eventual puesta en marcha de medidas compensatorias. De esta manera se podría lograr un apoyo mayor de los ciudadanos y de sus representantes.

En todo caso, para lograr esta ampliación del análisis e incorporar elementos de otras disciplinas sería conveniente también reforzar las capacidades de análisis e investigación de las instituciones públicas y la coordinación entre ellas.

En el Banco de España, conscientes de esta necesidad, se ha concedido tradicionalmente una importancia capital a la investigación económica para apoyar nuestras funciones, y nuestras prioridades analíticas<sup>6</sup> incluyen desde hace años el estudio de las consecuencias de la heterogeneidad de los individuos y las empresas. Una aproximación que afecta incluso al ámbito de la política monetaria, en el que también ha aumentado recientemente el interés por profundizar en el análisis de sus impactos distributivos<sup>7</sup>.

### **Un segundo reto es dotarse de mejores datos**

Si no se dispone de datos de calidad, con la suficiente granularidad, no es posible la generación de evidencias sólidas. Por ello, resulta esencial el papel del sector público en la recopilación, tratamiento y difusión de los datos.

Esto es particularmente relevante en un contexto en el que la capacidad de almacenamiento y tratamiento de los datos ha aumentado de manera exponencial, y en el que la Administración Pública acumula un volumen ingente de información. El sector público no puede quedarse atrás en estos desarrollos. Y, en este sentido, el cruce de los datos de que disponen las distintas Administraciones ampliaría de manera inusitada las capacidades de diagnóstico y de evaluación.

Es cierto que, en España, la existencia de diferentes niveles en la Administración supone una complejidad adicional en la recopilación y tratamiento de los datos. Pero esta puede ser abordada con mecanismos explícitos de interoperabilidad y con criterios comunes. Y esta complejidad puede ser, de hecho, una gran oportunidad para poder explotar una

---

<sup>5</sup> Alan S. Blinder. (2018). *Advice and Dissent: Why America Suffers When Economics and Politics Collide*. Basic Books.

<sup>6</sup> Disponibles en <https://www.bde.es/wbe/es/areas-actuacion/analisis-e-investigacion/contexto-y-prioridades/>

<sup>7</sup> O. Coibion, Y. Gorodnichenko, L. Kueng y J. Silvia. (2017). "Innocent Bystanders? Monetary policy and inequality". *Journal of Monetary Economics*, 88, pp. 70-89. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304393217300466>.

dimensión adicional de heterogeneidad en los datos y en las políticas aplicadas, que puede ser muy útil para la obtención de evidencias que alimenten un proceso de intercambio de experiencias, emulación y mejora de las políticas públicas entre administraciones.

La puesta de esos datos —convenientemente anonimizados— a disposición de la comunidad investigadora resulta también crucial para mejorar nuestro conocimiento y aumentar la transparencia y la rendición de cuentas.

En España se han puesto en marcha recientemente diversas iniciativas en este sentido, como es el caso del laboratorio de datos del Banco de España (BELab). Asimismo, el pasado febrero el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Agencia Española de Administración Tributaria (AEAT), la Seguridad Social, el Banco de España y el Servicio Público de Empleo (SEPE) firmamos un acuerdo, al que en el futuro se podrán sumar otras instituciones, para permitir el acceso conjunto a nuestras bases de datos para trabajos científicos de investigación de interés público<sup>8</sup>.

Pero, en todo caso, existe margen para ser más ambiciosos en este ámbito tanto en el plano nacional como en el europeo y el internacional.

### **Un tercer reto es el relativo a la mejora del marco institucional**

Un adecuado marco institucional y legal es de la máxima relevancia para apoyar la realización de las evaluaciones de políticas públicas. En esta dimensión, España presenta de nuevo ciertas carencias, que limitan no solo la capacidad de la Administración Pública para realizar evaluaciones rigurosas, sino también el completo aprovechamiento de los resultados de las evaluaciones externas. Y no se trata solo de carencias en el sector público. También en el sector privado o en la sociedad civil, las instituciones dedicadas a la evaluación de las políticas públicas son escasas en comparación con otros países de nuestro entorno.

Es cierto que en los últimos años ha habido algunos avances, como la creación en 2021, en el marco de la Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas o, ese mismo año, de la División de Evaluación del Gasto Público en la AIReF, encargada de gestionar los denominados *Spending Reviews* y de realizar las evaluaciones solicitadas por otras Administraciones Públicas. El anunciado Consejo de Productividad podría contribuir también a esta tarea.

No obstante, es pronto para poder concluir si estos cambios permitirán institucionalizar una cultura de evaluación de las políticas públicas tanto *ex ante* como *ex post*. Aquí es importante enfatizar que la independencia institucional es la mejor forma de garantizar que las valoraciones se hagan con criterios objetivos y técnicos, al margen de las opiniones y

---

<sup>8</sup> Esta actuación está en línea con la estrategia europea relativa a los datos que busca aumentar la confianza en su intercambio, fortalecer los mecanismos para aumentar su disponibilidad y superar los obstáculos técnicos a la hora de reutilizarlos para fines que persigan el beneficio de los ciudadanos, como es el caso de la investigación de interés público.

los intereses políticos de quienes están siendo evaluados<sup>9</sup>. Una independencia que debe ser legal, funcional, personal y financiera para ser efectiva.

Los organismos públicos independientes ya existentes debemos, de hecho, desempeñar un papel relevante en esta tarea. En el Banco de España estamos comprometidos con esta cultura de la evaluación, a través tanto de la función de asesoramiento al Gobierno que nos atribuye nuestra Ley de Autonomía como de la evaluación de nuestras propias actuaciones mediante un programa periódico de evaluaciones independientes, por el cual sometemos nuestras actuaciones al escrutinio de evaluadores externos de reconocido prestigio<sup>10</sup>.

### **Un cuarto reto es el de comunicar de forma efectiva los resultados de nuestros análisis a los ciudadanos**

Una comunicación que, más allá de la complejidad inherente al análisis económico, se ve dificultada por un contexto social, político, mediático y tecnológico que, por diversas razones, prima la inmediatez sobre la profundidad, la emoción sobre la razón, la subjetividad sobre la objetividad, la polarización sobre el entendimiento.

Para este objetivo resulta, de nuevo, crucial reforzar las instituciones dedicadas a la evaluación de las políticas públicas, de manera que sean percibidas como rigurosas e independientes y, de esta forma, sean capaces de generar confianza en la sociedad e influir en el debate social. Por ello, la independencia debe acompañarse de las garantías sobre competencia profesional e integridad personal de los miembros de los organismos independientes, así como de un ejercicio activo de transparencia y de rendición de cuentas de estos.

Es también nuestra obligación como economistas ser más explícitos respecto a las limitaciones de nuestros análisis, tanto teóricos como empíricos. Las investigaciones económicas permiten responder cada vez con mayor rigor y precisión a preguntas complejas, pero eso no debe de llevarnos a transmitir una imagen pública de certidumbre que, no solo sería falsa, sino contraproducente.

Para ello, en primer lugar, debemos ser transparentes sobre el grado de confianza que tanto la teoría como la evidencia empírica ofrecen sobre las cuestiones que analizamos. También debemos ser explícitos sobre las hipótesis y los supuestos implícitos de los modelos económicos o técnicas econométricas utilizados y su potencial impacto en los resultados. El uso sistemático de análisis de sensibilidad, por ejemplo, que permitan dar el rango de

---

<sup>9</sup> Véase la Comparecencia del gobernador del Banco de España ante la Comisión para la Auditoría de la Calidad Democrática, la Lucha contra la Corrupción y las Reformas Institucionales y Legales Congreso de los Diputados del 22 de diciembre de 2020.

<https://www.bde.es/wbe/es/noticias-eventos/actualidad-banco-espana/intervenciones-publicas/cargos/discursos-gobernador/comparecencia-gobernador-banco-espana-ante-comision-para-auditoria-calidad-democratica--lucha-contra-corrupcion-y-reformas-institucionales-y-legales-congreso-diputados.html>

<sup>10</sup> Véanse las directrices y resultados del Programa de Evaluaciones del Banco de España en

<https://www.bde.es/wbe/es/sobre-banco/transparencia/informacion-institucional-planificacion/programa-evaluaciones-banco-espana/>

variabilidad de esos resultados frente a hipótesis alternativas resulta una herramienta útil para informar y acotar el grado de incertidumbre.

En segundo lugar, es esencial alcanzar una buena delimitación de los diferentes planos de análisis, positivos o normativos, que implican las evaluaciones de políticas. Las encuestas realizadas a los economistas<sup>11</sup> ponen de manifiesto que en cuestiones de economía positiva nuestro nivel de acuerdo técnico es muy superior al nivel que se alcanza en cuestiones de carácter normativo. Esto, en el fondo, es lo esperable, porque el salto de complejidad conceptual entre una cuestión «positiva» (la relación causal o de influencia entre dos variables) y una «normativa» (la valoración de una medida o resultado) es elevado, ya que entran en juego las preferencias no solo del receptor o usuario del análisis, sino también del emisor o analista de la política.

Ante esta realidad no se trata de que, como economistas, eliminemos nuestras preferencias sociales o presupuestos ideológicos, sino simplemente que separemos ambos planos de análisis y los presentemos así ante la sociedad.

En mi opinión<sup>12</sup>, no todo en el ámbito de las políticas públicas puede estar sustentado en evidencias cuantitativas o en juicios técnicos de carácter positivo. La ideología tiene un papel fundamental: aporta una noción ética sobre lo que es bueno o malo para la sociedad, y esto no puede ni debe estar sometido a evaluación, pues es una cuestión de preferencias personales y sociales. A su vez, la ideología tiene otro papel subsidiario que, considero, debemos minimizar a medida que expandamos nuestras capacidades analíticas: ofrece puntos de partida tentativos sobre cómo cabría abordar, *a priori*, determinadas cuestiones cuando no contamos todavía con una sólida evidencia.

De hecho, gran parte de nuestro disenso (en la profesión y, lo que es más importante, también en la sociedad) no surge de que discrepemos sobre el impacto estimado de una determinada política en cada una de las dimensiones relevantes, sino de que asignamos pesos diferentes a cada una de esas dimensiones.

Es verdad que también en este dominio economistas, filósofos y pensadores sociales como John Rawls o Vilfredo Pareto, entre otros, ofrecen criterios más o menos universales para ayudar a valorar desde un punto de vista ético esta complejidad y multidimensionalidad. No obstante, desde un punto de vista práctico, creo que hay que ser conscientes de las limitaciones de estos enfoques teóricos, y que debería ser una prioridad intentar cuantificar y poner en el frontispicio del debate sobre las políticas públicas los *trade offs* existentes en cuanto a sus objetivos, potencialmente deseables, pero en ocasiones excluyentes, al menos en el corto plazo, o diferenciales entre determinados grupos poblacionales.

Considero que esta tarea de racionalización del origen de la discrepancia legítima puede aportar mucho a la calidad del debate público y reducir una polarización social creciente

---

<sup>11</sup> Agnès Benassy-Quéré, Olivier Blanchard, Jean Tirole (2017). *What role for economists in policy-making?* Notes du Conseil d'Analyse Économique, volume 42, issue 6.

<sup>12</sup> Pablo Hernández de Cos. (2021).

que, a la postre, nos impide tener una conversación fructífera, de la que puedan salir más y mejores ideas para nutrir las políticas públicas.

### **Un quinto reto es incrementar la educación económico-financiera de los ciudadanos**

Si se quiere facilitar la comunicación y la relevancia práctica de las evaluaciones, no se trata solo de mejorar la oferta de estas y la forma de hacer llegar sus conclusiones a los ciudadanos y decisores de la política económica, sino que también hay que incrementar la demanda y el aprovechamiento de estos análisis por parte de los individuos.

Porque estamos hablando de evidencias que son complejas, no solo en su obtención, sino también en términos de la comprensión de los *outputs* que produce. Se trata, en la mayoría de las ocasiones, de construir un contrafactual (una realidad paralela que no se ha producido realmente) y sacar consecuencias prácticas de él.

Por tanto, para que en una sociedad se pueda construir una cultura de evaluación que lleve a la formulación de políticas públicas sobre la base de evidencias, que, a su vez, refuerce la legitimidad de las instituciones y la confianza en ellas, es necesaria una adecuada educación económico-financiera de la población.

Con una ciudadanía capacitada para interiorizar críticamente los distintos beneficios y costes asociados a diferentes cursos de acción, sería más fácil asentar una cultura de la evaluación y una mayor rendición de cuentas.

En este escenario, además, los decisores de la política económica no solo observarían el beneficio de largo plazo que puede proporcionar para la prosperidad general el comprometerse de forma creíble con unas políticas basadas en evidencias, sino que también percibirían el eventual rédito político de corto plazo de incorporar los resultados de estas evaluaciones a sus procesos decisorios en la medida en que los ciudadanos podrían internalizarlos.

Pues bien, la situación de partida en España no es buena. Recurriendo a los resultados de la última Encuesta de Competencias Financieras que publicó el Banco de España en noviembre de 2023, resulta que un porcentaje elevado de los ciudadanos no entiende conceptos económicos básicos. Un 35 % de la población adulta española no conoce adecuadamente el impacto de la inflación. Un 60 % no comprende bien el funcionamiento del tipo de interés compuesto y un 48 % no sabe cómo funciona el principio de diversificación de los riesgos.

Y, aunque hay algunos avances con respecto a la situación de cinco años antes<sup>13</sup>, no se nos escapa lo que esto significa sobre la capacidad efectiva de los ciudadanos para entender y valorar el resultado —que como ya he comentado es multidimensional y complejo— de las evaluaciones de las políticas públicas.

---

<sup>13</sup> Considerando el conjunto de las tres preguntas (inflación, tipo de interés compuesto y diversificación de riesgos), el porcentaje promedio de respuestas correctas ha subido desde el 51 % de la edición de 2016 hasta el 53 % de la edición de 2021, y este aumento es estadísticamente significativo.



¿Qué podemos hacer para mejorar esta situación de partida?

El Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa impulsamos -con la participación de un amplio número de colaboradores públicos y privados, entre los que se encuentran el Colegio de Economistas de Madrid y el Consejo General de Economistas- un Plan de Educación Financiera que tiene como objetivo precisamente incrementar los conocimientos económico-financieros de la población general.

Pero para alcanzar eficientemente este objetivo sería importante profundizar en la incorporación de los conocimientos económicos y financieros al currículo escolar tanto en Educación Secundaria como en Primaria, como recomiendan las instituciones internacionales.

**A modo de conclusión**, quiero terminar reiterando que instaurar una cultura de evaluación de las políticas públicas que fomente su diseño y ejecución sobre la base de la mejor evidencia disponible en cada momento es una tarea compleja en la que se afrontan grandes retos.

Entre estos retos, destacan los relacionados con las siguientes acciones: i) ampliar el marco analítico que utilizamos los economistas en las evaluaciones de las políticas públicas para incorporar mejor la heterogeneidad de sus impactos, su evolución temporal, las consideraciones acerca de la economía política y los conocimientos de otras ciencias; ii) contar con más y mejores datos para alimentar estos estudios; iii) reforzar el marco institucional que soporta la elaboración de las evaluaciones de políticas públicas; iv) conseguir una comunicación más efectiva de unos resultados complejos con el fin de aumentar la calidad del debate público, y v) incrementar la educación económico-financiera de la ciudadanía.

Los profesionales de la economía individualmente y las instituciones económicas independientes como el Banco de España podemos hacer importantes contribuciones para la superación de estos retos, lo que nos permitirá, como país, incrementar el rendimiento y la eficiencia de las políticas públicas, mejorar su legitimidad entre los ciudadanos y agrandar la confianza de estos en las instituciones.

Podemos así ayudar a la conformación de unos consensos básicos que, reconociendo y respetando la legítima pluralidad ideológica, nos ayuden a fijar objetivos colectivos ambiciosos pero alcanzables que nos proyecten con confianza hacia el futuro.

José Luis Malo de Molina, en una de sus últimas entrevistas, nos advertía de que «España tiene el riesgo de quedar bloqueada por un constante enfrentamiento que resulte esterilizador en términos económicos»<sup>14</sup>. Las reformas estructurales que España necesita para recuperar la senda de progreso y de convergencia con nuestros socios europeos deben poder perdurar en el tiempo para surtir efecto. De ahí que deban contar con amplios

---

<sup>14</sup> Entrevista a José Luis Malo de Molina, Diario El Mundo, 8 de agosto de 2021, disponible en <https://www.elmundo.es/economia/2021/08/08/610d5faefdddf9c808b4614.html>.

apoyos en la sociedad, y esto será más probable en la medida en que sus impactos sean transmitidos con objetividad y claridad por evaluaciones independientes de alta calidad.

En suma, considero que los economistas podemos hacer mucho por mejorar la calidad del debate público en España sobre cuestiones esenciales para la prosperidad y futuro de nuestros conciudadanos, y para superar así ese riesgo de bloqueo esterilizador. Os animo, por tanto, a seguir perseverando en esta tarea.

Muchas gracias.